

Conseil de sécurité

Distr. générale
11 mars 2005
Français
Original: anglais

Lettre datée du 11 mars 2005, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

J'ai l'honneur de présenter aux membres du Conseil de sécurité le rapport de la mission d'évaluation que j'ai envoyé à leur demande au Burundi (voir S/2004/72) pour examiner l'opportunité et la possibilité de créer une commission d'enquête judiciaire internationale, comme prévu dans l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi en date du 28 août 2000. La mission d'évaluation s'est rendue au Burundi en mai 2004, mais son rapport tient compte de faits et d'événements qui se sont produits après sa visite, en raison de leurs liens avec ses recommandations finales.

La mission, qui avait reçu pour mandat d'examiner l'opportunité et la faisabilité de créer une commission d'enquête judiciaire internationale au Burundi, est convaincue de la nécessité d'établir une telle commission, encore que celle-ci ne doive pas nécessairement revêtir la forme demandée par le Gouvernement burundais. En examinant les modalités de création d'un mécanisme permettant d'établir la vérité, d'enquêter sur les crimes et d'identifier et de traduire en justice les auteurs des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre commis au Burundi depuis l'indépendance, la mission a pris en compte l'Accord d'Arusha, les besoins et les attentes des Burundais, les capacités de l'administration burundaise de la justice, les pratiques et principes établis des Nations Unies et le caractère pratique et la viabilité de tout mécanisme proposé. Elle recommande en conséquence la création d'un double mécanisme : un mécanisme non judiciaire d'établissement des faits, sous la forme d'une commission de la vérité, et un mécanisme judiciaire d'établissement des responsabilités, sous la forme d'une chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais.

Pour éviter la mise en place de deux commissions pratiquement identiques fonctionnant parallèlement – une commission nationale de la vérité et de la réconciliation et une commission judiciaire internationale –, la mission recommande la création, sur la base de la loi récemment promulguée sur la Commission nationale Vérité et réconciliation telle qu'elle a été modifiée, d'une commission nationale unique sur la vérité comportant à la fois des éléments nationaux et des éléments internationaux. L'interprétation d'une importante composante internationale à une telle commission en renforcerait l'objectivité, l'impartialité et la crédibilité, tout en préservant un sentiment de maîtrise nationale du processus, du fait de la participation de Burundais au processus d'établissement de la vérité historique et de réconciliation nationale. En recommandant la mise en place d'une chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais, la mission a opté en faveur d'un

mécanisme judiciaire situé dans le pays et intégré à l'appareil judiciaire national, ce qui permettrait de renforcer le secteur judiciaire sur le plan matériel et des ressources humaines, en laissant un héritage de normes internationales de justice, ainsi que de juges ayant reçu une formation appropriée, de procureurs, d'avocats de la défense et d'administrateurs de tribunal expérimentés.

Le Conseil se souviendra que trois commissions d'enquête des Nations Unies ont été créées au cours des 10 dernières années à la demande du Gouvernement burundais. Chacune avait un mandat limité consistant à enquêter sur l'assassinat du Président du Burundi le 21 octobre 1993 et les massacres qui ont suivi. Cependant, aucune de leurs recommandations n'a été suivie d'effet juridique ou pratique, et aucune mesure n'a été prise par aucun des organes des Nations Unies. En demandant au Conseil de sécurité d'agir, la mission conclut que l'ONU ne peut plus continuer à créer des commissions d'enquête sans tenir aucun compte de leurs recommandations sans compromettre gravement la crédibilité de l'Organisation lorsqu'elle cherche à promouvoir la justice et l'état de droit. Je partage entièrement cette conclusion.

Lorsqu'ils examineront la recommandation de la mission tendant à mettre en place un double mécanisme d'établissement des faits et des responsabilités, les membres du Conseil de sécurité devront tenir pleinement compte des coûts qui en résulteraient, et de la nécessité de prévoir un mécanisme de financement viable pour lui assurer un financement continu et soutenu durant toute la durée de son opération.

Si le Conseil approuve le rapport et me demande d'en négocier les modalités d'application pratique, j'engagerai un processus de négociation sans exclusive avec le Gouvernement burundais, en consultation avec une vaste gamme d'acteurs nationaux et de membres de la société civile, pour faire en sorte que, dans la mise en place de mécanismes judiciaires et non judiciaires d'établissement des faits des responsabilités pour le Burundi, les vues et souhaits du peuple burundais soient bien pris en compte.

(*Signé*) Kofi A. **Annan**

Rapport de la mission d'évaluation concernant la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi

I. Introduction

1. Dans la lettre qu'il a adressée au Secrétaire général le 24 juillet 2002, le Président du Burundi alors en exercice, Pierre Buyoya, a demandé la création par l'ONU d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi, comme prévu dans l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi en date du 28 août 2000. Conformément à cette demande, le Président du Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général, le 26 janvier 2004, d'envoyer une mission d'évaluation au Burundi en vue d'examiner l'opportunité et la possibilité de créer une telle commission (voir S/2004/72).

2. Le mandat de la mission d'évaluation a été approuvé par le Conseil de sécurité (voir S/2004/72) et figure en annexe à son rapport. La mission a notamment été chargée des tâches ci-après :

a) Préciser les modalités et options pour la mise en place d'une commission d'enquête internationale conformément à l'Accord d'Arusha, et examiner quelles approches pourraient soutenir le processus de paix et promouvoir « la vérité et la réconciliation tout en réalisant la justice »;

À cette fin, la mission devait :

i) Évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes du secteur judiciaire prévues par l'Accord d'Arusha et la capacité du système judiciaire burundais à assumer, d'une manière impartiale et efficace, le jugement des criminels, notamment eu égard à ses pouvoirs d'instruction;

ii) Recommander des structures, dans le cadre d'une commission internationale, qui auraient des avantages positifs durables sur le système judiciaire burundais;

iii) Faire le point sur les travaux concernant l'institution d'une commission nationale pour la vérité et la réconciliation, et les conséquences de la loi assurant l'immunité provisoire aux responsables politiques qui rentrent d'exil;

b) Évaluer la valeur ajoutée d'une commission d'enquête internationale, eu égard aux rapports présentés par les commissions d'enquête précédentes, notamment le rapport Whitaker de 1985, le rapport des organisations non gouvernementales de 1994, le rapport des Ambassadeurs Aké et Huslid de 1994-1995 et le rapport de la commission d'enquête internationale de 1996;

c) Définir quelle pourrait être la répartition des compétences et des pouvoirs entre la commission nationale pour la vérité et la réconciliation et la commission d'enquête internationale, s'agissant notamment de la complémentarité de leurs responsabilités en matière d'enquête, de la qualité des personnes dont elles auraient à connaître et de la question de l'amnistie;

d) S'agissant des modalités proposées pour la mise en place d'une commission d'enquête internationale, la mission devait :

i) Examiner la possibilité de circonscrire la compétence temporelle de la commission;

ii) Évaluer la capacité du Gouvernement à assurer la sécurité des membres de la commission et à faciliter leur travail d'enquête;

iii) Évaluer les moyens logistiques, humains et financiers que nécessiterait la mise en place de la commission;

iv) Préciser les attentes des autorités burundaises concernant les conclusions de l'enquête et leur application pratique, eu égard en particulier aux poursuites qui pourraient être engagées devant un tribunal international ou des tribunaux nationaux.

3. La mission d'évaluation s'est rendue au Burundi du 16 au 24 mai 2004. Elle était dirigée par Tuliameni Kalomoh, Sous-Secrétaire général aux affaires politiques, et comprenait des représentants du Département des affaires politiques, du Bureau des affaires juridiques, du Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité. Elle a également bénéficié du concours précieux des représentants du Bureau des Nations Unies au Burundi qui l'ont accompagnée tout au long de sa visite au Burundi.

4. La mission a tenu des consultations approfondies avec des représentants du Gouvernement et des autorités locales, des partis politiques, des autorités judiciaires, des dirigeants religieux et des membres de la société civile. En route pour le Burundi, elle a rencontré le Vice-Président de l'Afrique du Sud, Jacob Zuma, Facilitateur du processus de paix au Burundi. Pendant son séjour dans le pays, elle a rencontré le Président du Burundi, Domitien Ndayizeye, le Vice-Président, Alphonse Marie Kadege, le Ministre de la bonne gouvernance et de l'inspection générale, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, le Ministre de la justice, le Ministre de la sécurité publique, le Ministre de l'intérieur, le Ministre des droits de l'homme, des réformes institutionnelles et des relations avec le Parlement, le Ministre des affaires extérieures et de la coopération et le Président de la Commission du Gouvernement sur les droits de l'homme. Elle a également tenu des consultations avec deux anciens présidents du Burundi, Sylvestre Ntibantuganya et Jean-Baptiste Bagaza, des dirigeants des partis politiques et des mouvements politiques armés, des représentants de la communauté musulmane au Burundi et, à son retour à New York, des représentants de la Conférence épiscopale. La mission a aussi rencontré des membres de l'équipe de pays des Nations Unies, le Représentant spécial du Président de la Commission de l'Union africaine, les membres de la Commission de suivi de l'application et du corps diplomatique, les représentants d'organisations non gouvernementales nationales et internationales, un groupe de rapatriés et des experts à titre personnel (professeurs de droit, avocats de la défense et historiens).

5. La mission a visité les locaux des divers tribunaux et a rencontré des autorités judiciaires et des membres de la profession juridique, notamment le Procureur général, le Vice-Président et des juges de la Cour suprême, des membres de la Cour constitutionnelle, de la Cour d'appel et du Tribunal de grande instance. Elle a également rencontré le Président du Tribunal militaire, le Directeur de la police chargée des enquêtes, des membres de l'Ordre des avocats et des responsables de la

prison centrale de Mpimba. En dehors de Bujumbura, la mission a visité la ville de Gitega où elle a rencontré le Gouverneur et le commandant militaire de la région, visité le Tribunal de grande instance et rencontré le Président de la Cour et le Procureur général.

6. Le rapport de la mission inclut des faits et des événements qui se sont produits durant la période qui s'est écoulée entre sa visite et la présentation de son rapport, et dont elle a tenu compte pour reformuler certaines de ses recommandations afin de les adapter à l'évolution de la situation au Burundi. Le contexte politique décrit ci-après reflète en revanche la situation qui régnait au moment de la visite de la mission; il est rendu compte de l'évolution de la situation politique depuis lors dans les rapports ultérieurs du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies au Burundi.

II. Contexte politique et attentes des Burundais

7. Au moment de la visite de la mission, la mise en œuvre de l'Accord global de cessez-le-feu signé le 16 novembre 2003 entre le Gouvernement de transition et le CNDD/FDD (aile de Nkurunziza) accusait un certain retard. En dépit des efforts déployés pour encourager le FNL (aile de Rwasa), seul mouvement armé en dehors du processus de paix à s'y associer, celui-ci a refusé d'engager des négociations sérieuses avec le Gouvernement de transition.

8. La visite de la mission a eu lieu cinq mois avant la fin de la période de transition et les élections prévues pour le 31 octobre 2004. De l'avis d'un grand nombre de ses interlocuteurs, le respect du calendrier prévu pour les élections constituait le défi le plus immédiat. Aux termes de l'Accord d'Arusha, la période de transition devait prendre fin avec la tenue d'élections locales, parlementaires et présidentielles. La mission a été informée qu'en dépit du laps de temps très bref qui restait avant la date butoir, le processus électoral n'avait guère progressé depuis la présentation du dernier rapport du Secrétaire général (S/2004/210). Aucune des lois électorales essentielles (lois relatives à la Constitution post-transition et au code électoral, loi relative aux partis politiques et loi sur l'administration communale) n'avait été adoptée et aucune activité préparatoire – ni la campagne d'éducation civique, ni l'enregistrement des électeurs et la création d'une commission électorale indépendante – n'avait commencé.

9. La mission a noté que le calendrier prévu pour la tenue des élections constituait un sujet de désaccord sérieux entre les acteurs politiques burundais. Tandis que le FRODEBU (Front pour la démocratie au Burundi) et tous les autres membres des partis politiques du G-7 (hutus) ainsi que le CNDD/FDD (aile de Nkurunzina) exigeaient que le calendrier prévu soit respecté, les partis politiques du G-10 (tutsis) demandaient que de nombreuses conditions soient remplies avant la tenue des élections. Un grand nombre des interlocuteurs de la mission ont exprimé la crainte que si le processus ne sortait pas de l'impasse dans laquelle il se trouvait et les élections n'avaient pas lieu à la date prévue, toutes les institutions existantes ne perdent leur légitimité, ce qui créerait une grave impasse constitutionnelle. Certains estimaient cependant que les élections ne pourraient être ni libres ni régulières tant que la question de l'impunité ne serait pas réglée, mais d'autres étaient d'avis qu'il fallait d'abord attendre le résultat des élections.

10. Certains partis politiques ont souligné qu'un certain nombre de questions revêtant une importance cruciale devaient être réglées pour que des élections régulières et crédibles puissent être tenues en toute sécurité, et ont notamment cité à cet égard le désarmement, la démobilisation des anciens combattants et la réforme du secteur de la sécurité.

11. La visite de la mission au Burundi a été chaleureusement accueillie par tous les interlocuteurs, encore que bon nombre d'entre eux aient déploré que le Conseil ait tant tardé à répondre à la demande qui lui avait été adressée, et aient souligné qu'au lieu d'examiner l'opportunité de la création de la commission, il vaudrait mieux que la mission en examine la faisabilité ou les modalités techniques de sa création. Tous ses interlocuteurs, y compris le Facilitateur, ont souligné à l'unanimité qu'il était urgent de mettre en place la commission. Ils ont noté que seule une commission constituée d'experts internationaux serait en mesure de régler le « contentieux de sang » entre Burundais qui était à la source du conflit. Les interlocuteurs de la mission lui ont donné l'assurance que la commission bénéficierait d'un appui général dans l'exécution de ses tâches et que ses conclusions seraient acceptées par tous en raison de son indépendance et de son impartialité. Ils ont également émis l'opinion que la compétence temporelle de la commission prévue par l'Accord d'Arusha (1962 à 2000) ne devrait pas être modifiée, tout en reconnaissant que certaines périodes (1965, 1972, 1988 et 1993) avaient été marquées par des crimes plus graves que d'autres. Le point de désaccord le plus important entre les Burundais concernait la date prévue pour la mise en place de la commission. Certains partis politiques (principalement tutsis) ont exprimé la ferme conviction que la création de la commission devrait être une condition préalable à la tenue des élections, tandis que d'autres (FRODEBU et Nkurunziza) ont émis l'opinion que les élections devraient avoir lieu à la date prévue, craignant que la création de cette commission n'aggrave l'instabilité politique.

12. Dans une société divisée sur le plan ethnique, où il n'y a guère d'accord sur aucune des questions relatives aux principaux événements qui se sont produits au Burundi depuis son indépendance en 1962, la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale qui aurait pour tâches d'établir la vérité et d'enquêter sur les crimes commis dans le passé et qui, au cas où elle qualifierait ceux-ci de génocide, de crimes de guerre ou d'autres crimes contre l'humanité, déclencherait également la mise en place d'un tribunal pénal international, a bénéficié d'un appui unanime.

13. En marge de ses consultations, la mission a rencontré l'un des auteurs du projet placé sous la direction de l'UNESCO intitulé « Réécrire l'histoire du Burundi ». Ce projet a été lancé lors de la Conférence de 1997 organisée par l'UNESCO sur l'histoire du Burundi, à laquelle une trentaine d'experts burundais de différentes tendances politiques avaient participé et qui était présidée conjointement par l'actuel Président du Mali, Amadou Toumani Touré, et l'actuel Conseiller spécial du Secrétaire général pour l'Afrique, Mohamed Sahnoun. Conçu dans l'esprit de l'Accord d'Arusha[1], le projet avait pour but de présenter un tableau

---

[1] L'article 8 du Protocole I de l'Accord d'Arusha énonce les principes et mesures relatifs à la réconciliation nationale. L'alinéa c) du paragraphe 1 de cet article dispose ce qui suit :

> « La Commission [nationale pour la vérité et la réconciliation] est chargée de clarifier également toute l'histoire du Burundi en remontant aussi loin que possible pour éclairer le peuple burundais sur son passé. *La clarification a pour finalité de réécrire l'histoire du Burundi afin de permettre aux Burundais d'en avoir une même lecture* » (non souligné dans le texte).

officiel, scientifique et convenu de l'histoire du Burundi depuis son origine jusqu'en 2000. Il a été divisé par périodes entre une cinquantaine d'auteurs, burundais et étrangers, historiens, géographes, linguistes et anthropologues. Ce projet parrainé par l'UNESCO et l'Agence intergouvernementale de la francophonie bénéficiait de l'appui du PNUD et de l'UNOB, avec la coopération du Gouvernement burundais, et était financé au moyen de contributions volontaires. Fondé sur l'hypothèse qu'une lecture commune et une meilleure compréhension de l'histoire du Burundi contribueraient à la paix et à la réconciliation nationale, le projet devait principalement servir d'outil d'éducation dans les écoles primaires et secondaires et de manuel d'histoire pour le grand public.

14. Dans leur recherche de la vérité, les Burundais ont indiqué qu'ils espéraient non seulement obtenir un récit complet et véridique de leur histoire depuis l'indépendance, présenté par une autorité internationale crédible, indépendante et impartiale, mais aussi atteindre un objectif peut-être encore plus important, à savoir mettre fin à l'impunité et tenir les auteurs des crimes qui avaient été commis responsables de leurs actes. Dans leur optique, la vérité et la justice étaient inextricablement liées. Associées l'une à l'autre, elles étaient aussi indispensables à la réconciliation nationale.

III. Nature et valeur ajoutée d'une commission d'enquête judiciaire internationale

15. L'Accord d'Arusha prévoyait la mise en place par l'ONU d'une commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité ayant pour mission :

a) D'enquêter et d'établir les faits couvrant la période allant de l'indépendance à la date de la signature de l'Accord;

b) De les qualifier;

c) D'établir les responsabilités;

d) De soumettre son rapport au Conseil de sécurité de l'ONU;

e) De se servir de tous les rapports existant déjà à ce sujet, notamment le rapport Whitaker de 1985, le rapport des ONG de 1994, le rapport de 1994-1995 des Ambassadeurs Siméon Aké et Martin Huslid, ainsi que le rapport de la commission internationale d'enquête de 1996 (protocole I, par. 10 de l'article 6).

16. Eu égard à son mandat consistant à établir la vérité, qualifier les crimes et en identifier les auteurs, la commission proposée présentait les caractéristiques à la fois d'un mécanisme d'établissement de la vérité et d'un mécanisme judiciaire ou quasi judiciaire de définition des responsabilités.

17. Si elle est créée, la commission d'enquête internationale serait la dernière d'une série de missions et de commissions d'enquête internationales établies au cours des 10 dernières années pour le Burundi à la demande du Gouvernement et en application d'une décision du Conseil de sécurité. En conséquence, la valeur ajoutée qu'elle pourrait apporter devrait être examinée à la lumière des résultats obtenus par les commissions qui l'ont précédée, de leur utilité et de leur impact sur la société burundaise.

18. Trois missions ou commissions internationales ont été créées dans le passé par l'Organisation des Nations Unies pour le Burundi : la mission préparatoire d'établissement des faits au Burundi dirigée par les Ambassadeurs Martin Huslid et Simeon Aké en 1994[2], la mission de l'Envoyé spécial chargé d'examiner la possibilité de créer soit une commission de la vérité soit une commission judiciaire d'établissement des faits au Burundi en 1995[3], et la commission d'enquête internationale concernant l'assassinat du Président du Burundi et les massacres qui ont suivi en 1995[4]. La quatrième commission, la commission d'enquête internationale sur les violations des droits de l'homme commises au Burundi depuis le 21 octobre 1993, était une commission créée par les organisations non gouvernementales et composée de 13 experts des droits de l'homme, qui a été établie à la demande de la Ligue burundaise de défense des droits de l'homme, ITEKA[5].

19. Tout en étant différentes à certains égards, les quatre commissions partagent les caractéristiques communes ci-après :

a) L'objet de leur enquête et leur compétence temporelle étaient limités aux événements de 1993, à savoir le coup d'État et l'assassinat du Président Ndadaye, et les massacres qui ont suivi, événements qui n'étaient que les derniers dans les cycles sanglants de violence qui se sont succédé au Burundi au cours de quatre décennies de conflit ethnique;

b) Si certains rapports, en particulier les rapports Whitaker et Aké-Huslid, ont mentionné en passant le génocide de Hutus en 1972[6], c'est uniquement pour les

---

[2] Suite à une note du Président du Conseil de sécurité (S/26757) et à la demande du Gouvernement burundais, le Secrétaire général a décidé d'envoyer au Burundi une mission préparatoire d'établissement des faits ayant pour mandat « de mener une enquête sur le coup d'État et les massacres d'octobre 1993 ». Le rapport de la mission a été présenté au Secrétaire général le 20 mai 1994 (rapport Aké-Huslid, S/1995/157 du 24 février 1995).

[3] Suite à la déclaration du Président du Conseil de sécurité (S/PRST/1995/13), proposant la création d'une commission d'enquête internationale au Burundi, le Secrétaire général a chargé son Envoyé spécial, Pedro Nikken, d'étudier la possibilité de créer une commission de la vérité pour examiner le problème de l'impunité au Burundi. Le rapport Nikken fait l'objet du document S/1995/631 du 28 juillet 1995.

[4] Dans sa résolution 1012 (1995) du 28 août 1995, le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général d'établir une commission d'enquête internationale ayant pour mandat : a) d'établir les faits concernant l'assassinat du Président du Burundi le 21 octobre 1993, ainsi que les massacres et les autres actes de violence graves qui ont suivi; b) de recommander des mesures de caractère juridique, politique et administratif, selon qu'il conviendra, après consultation du Gouvernement burundais, ainsi que des mesures visant à traduire en justice les responsables de ces actes, pour empêcher que ne se reproduisent des actes analogues à ceux sur lesquels elle aura enquêté et, d'une manière générale, pour éliminer l'impunité et promouvoir la réconciliation nationale au Burundi. Le rapport de la Commission fait l'objet du document S/1996/682 du 22 août 1996.

[5] Commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Burundi depuis le 21 octobre 1993 : rapport final (5 juillet 1994).

[6] Le rapport Whitaker était un rapport thématique sur la question de la prévention et de la répression du crime de génocide (E/CN.4/Sub.2/1985/6 du 2 juillet 1985). Entre autres exemples de génocide commis au XXe siècle, ce rapport cite « le massacre des Hutus par les Tutsis au Burundi en 1965 et 1972 » à l'occasion duquel « le gouvernement minoritaire des Tutsis a d'abord liquidé les dirigeants hutus en 1965, puis massacré entre 100 000 et 300 000 Hutus en 1972 (par. 24, note 15). Le massacre des Hutus de 1972 a également été cité comme exemple de génocide commis contre un groupe protégé majoritaire dans un pays (par. 30). Le rapport Aké-Huslid s'est référé à la « répression génocidaire » des Hutus dont l'élite, les dirigeants et les futurs professionnels étaient tout particulièrement visés (par. 36).

massacres dont les Tutsis ont été victimes en 1993[7] qu'il a été déterminé sur le plan juridique qu'un crime de génocide avait été commis au Burundi;

c) Les quatre commissions ont reconnu qu'une enquête sur la vérité historique sans référence à la responsabilité des auteurs des crimes commis ne suffirait pas pour mettre fin à l'impunité. Pour reprendre les termes de l'Envoyé spécial Nikken :

> Une « vérité » établie objectivement mais qui ne serait suivie d'aucune conséquence et ne susciterait aucun espoir est extrêmement dangereuse dans le contexte actuel du pays. Elle confirmerait le sentiment d'impunité de ceux qui échapperaient à l'action de la justice, les incitant à récidiver (S/1995/631, par. 18).

d) Enfin, aucun effet juridique ni pratique n'a été donné à aucune de leurs recommandations et aucune mesure n'a été prise par aucun des organes des Nations Unies, y compris celui qui avait demandé leur création.

20. Dans une société profondément divisée le long de lignes ethniques, où les assassinats interethniques de 1965, 1972, 1988, 1991 et 1993 s'inscrivent dans un tout, de nombreux Burundais ont estimé que le fait de limiter le mandat d'une enquête quelconque à un cycle unique de massacres ou, pire encore, de qualifier les massacres en question, et eux seuls, de génocide, conduisait à la présentation d'un compte rendu partial et tendancieux des événements, passant sous silence les souffrances de tout un groupe ethnique, de loin le plus important. Dans une société où le terme « génocide » ne représente pas uniquement la qualification juridique d'un crime, mais constitue une déclaration politique[8] imputant globalement la responsabilité des crimes commis à tout un groupe ethnique, le rapport de 1996 a divisé la société burundaise et renforcé son impression que la communauté internationale n'était pas impartiale. En conséquence, la demande relative à la création d'une commission d'enquête dont la compétence temporelle s'étend sur 40 années de l'histoire récente du Burundi est un appel à l'équité dans le rappel de la

---

[7] La Commission d'enquête internationale de 1995 a conclu ce qui suit :

> « La Commission estime que les éléments de preuve dont elle dispose suffisent à établir que des actes de génocide ont été perpétrés au Burundi contre la minorité tutsie le 21 octobre 1993 et les jours suivants à l'instigation et avec la participation de certains militants et responsables hutus du FRODEBU, y compris au niveau des communes.
>
> La Commission estime que les éléments de preuve ne lui permettent pas de déterminer si ces actes avaient été planifiés ou ordonnés ou non par des dirigeants au niveau supérieur. » (S/1996/682, par. 483 et 484).

[8] L'article 36 de l'Accord portant Convention de gouvernements conclu en 1994 entre les forces de changement démocratique (partis de la majorité) et les partis politiques de l'opposition sur le partage des pouvoirs se lit comme suit :

> Il est demandé de recourir … à une mission d'enquête judiciaire internationale, […] composée de personnalités compétentes et neutres pour enquêter sur le putsch du 21 octobre 1993, *sur ce que les partenaires politiques ont convenu d'appeler génocide* sans préjudice aux résultats des enquêtes nationales et internationales indépendantes… (non souligné dans le texte) (A/50/94-S/1995/190, annexe)

De même, à l'article 3 du Protocole I, l'Accord d'Arusha se lit comme suit :

> … sans préjudice des résultats des travaux de la Commission d'enquête judiciaire internationale et de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation […] *les partis reconnaissent* que des actes de génocide, des crimes de guerre et d'autres crimes contre l'humanité ont été perpétrés depuis l'indépendance contre les communautés ethniques hutues et tutsies au Burundi (non souligné dans le texte).

vérité historique, afin que les massacres de 1993 soient replacés dans une perspective historique. C'est également un appel visant à faire reconnaître le fait que les membres de tous les groupes ethniques ont été, à des moments différents de l'histoire, les victimes et les auteurs des mêmes crimes.

21. La mission s'est donnée beaucoup de mal pour expliquer à ses différents interlocuteurs que, même si elle avait été établie pour mener des enquêtes sur quatre décennies de conflits cycliques, on ne pouvait en aucun cas présumer qu'elle déterminerait sur le plan juridique qu'un génocide avait été commis au Burundi par et contre tous les groupes ethniques. Un grand nombre de ses interlocuteurs n'en sont toutefois pas convaincus.

IV. Limitations de la compétence *ratione temporis* de la Commission

22. Conformément à son mandat, la mission a examiné la possibilité de mieux circonscrire la compétence *ratione temporis* de la commission à certains événements ou périodes. À quelques rares exceptions près, (comme par exemple Accord-cadre, groupe politique à prédominance tutsie), les dirigeants de tous les partis politiques et de la société civile de toutes les appartenances ethniques étaient d'avis que la compétence *ratione temporis* de la Commission ne devait pas être limitée, encore que celle-ci doive axer ses enquêtes sur des événements précis et singulièrement les massacres de 1965, 1972, 1988, 1991 et 1993. Quant à la date limite de la compétence de la commission, ils étaient nombreux à penser qu'elle devait être fixée au moment de sa création et en tout état de cause au-delà de 2000, afin que la commission puisse enquêter sur les massacres perpétrés après la signature de l'Accord d'Arusha et en particulier le massacre de 183 civils commis à Itaba (province de Gitega) le 9 septembre 2002.

23. La mission est persuadée que, si la commission doit avoir quelque valeur ajoutée, sa compétence *ratione temporis* doit remonter au-delà des événements de 1993 et aller jusqu'à l'indépendance[9]. Elle est également convaincue que si la commission doit avoir une compétence *ratione temporis* couvrant quatre décennies, elle doit être autre chose *qu'une commission d'enquête judiciaire*. En effet, une commission d'enquête judiciaire qui mènerait des enquêtes criminelles approfondies sur la responsabilité pénale individuelle des auteurs présumés des massacres commis depuis 1962 sur tout le territoire du pays et en l'absence d'une stratégie en matière de poursuite propre à orienter les enquêtes, représenterait une entreprise de longue haleine et onéreuse et serait submergée de travail. Qui plus est, rien ne garantit que la valeur probante de ses conclusions serait recevable devant une juridiction nationale ou internationale. Selon la pratique onusienne concernant la

---

[9] La Commission d'enquête de 1995 a souligné la nécessité d'examiner le conflit ethnique burundais dans sa perspective historique en recommandant ce qui suit :

> « Si l'on décidait d'exercer une compétence internationale à raison des actes de génocide perpétrés au Burundi […], l'enquête, loin d'être circonscrite aux actes commis en octobre 1993, devrait s'étendre à ceux perpétrés dans le passé afin de déterminer si ces derniers constituaient également des actes de génocide et, dans l'affirmative, d'en identifier les auteurs et de les traduire en justice. Il faudrait en particulier s'intéresser aux événements qui ont eu lieu en 1972, lorsque, de l'avis général, on avait entrepris systématiquement d'exterminer tous les Hutus instruits. Nul n'a jamais été poursuivi pour ces actes. » (S/1996/682, par. 498).

création de commissions d'enquête et autres instances judiciaires, il s'est imposé, pour des raisons pratiques, une compétence *ratione temporis* limitée à un événement, un conflit ou une période relativement courte. En revanche, dans le cas des commissions Vérité et réconciliation parrainées par l'ONU, la compétence *ratione temporis* a généralement porté sur une longue période[10].

24. Si la Commission d'enquête internationale doit se transformer en mécanisme d'établissement de la vérité, il faudra réexaminer ses relations avec la Commission nationale Vérité et réconciliation prévue dans l'Accord d'Arusha et la loi portant création d'une commission Vérité et réconciliation.

V. La Commission nationale pour la Vérité et la réconciliation et son lien avec la Commission d'enquête judiciaire internationale

25. La Commission nationale pour la Vérité et la réconciliation prévue par l'Accord d'Arusha a été chargée d'une mission d'enquête, d'arbitrage et de réconciliation, et de clarification de l'histoire. Les pouvoirs d'enquête que lui conférait l'article 8 du Protocole I de l'Accord d'Arusha étaient presque identiques à ceux de la commission d'enquête judiciaire internationale. Ces pouvoirs étaient décrits en ces termes :

> « La Commission fait la lumière et établit la vérité sur les actes de violence graves commis au cours des conflits cycliques qui ont endeuillé le Burundi de l'indépendance (1er juillet 1962) à la date de la signature de l'Accord de paix d'Arusha, qualifie les crimes et établit la responsabilité ainsi que l'identité des coupables et des victimes. Mais cette commission n'est pas compétente pour qualifier les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. »

26. La loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale pour la Vérité et la réconciliation a été promulguée le 27 décembre 2004 pour donner effet aux dispositions du protocole dans le système juridique burundais. La Commission est chargée d'enquêter pour établir la vérité sur les actes de violence commis au cours des conflits qui se sont produits depuis le 1er juillet 1962, qualifier les crimes autres que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, établir les responsabilités ainsi que l'identité des coupables et des victimes. La Commission peut proposer des moyens d'arbitrage et de réconciliation et clarifier la vérité. Elle est dotée des pouvoirs nécessaires pour faire comparaître des témoins et obtenir des documents et est habilitée à rouvrir des affaires en rapport avec des jugements ou arrêts prononcés en cas d'assassinat et de procès politique afin de prendre les décisions nécessaires à la réconciliation au Burundi. La Commission ne peut accorder d'amnistie mais elle peut définir les « crimes politiques » pouvant faire l'objet d'une loi d'amnistie.

---

[10] Dans le cas de la Sierra Leone, la compétence *ratione temporis* de la Commission Vérité et Réconciliation est allée du début du conflit, en 1991, à la signature de l'Accord de paix de Lomé en 1999 (*loi de 2000 sur la Commission Vérité et réconciliation* (art. 6.1). Dans le cas du Timor oriental, la Commission Accueil, vérité et réconciliation avait compétence pour examiner les violations des droits de l'homme et autres actes criminels commis pendant la période allant du 25 avril 1974 au 25 octobre 1999 (règlement 2001/10 portant création de la Commission Accueil, vérité et réconciliation au Timor oriental (art. 13.2 et 22.1).

27. La Commission comprend 25 membres, qui doivent être de nationalité burundaise et réunir les conditions requises. La procédure devant la Commission est contradictoire et est de nature quasi judiciaire : le « plaignant » étaye sa plainte; le présumé auteur réplique sur l'accusation portée contre lui, les témoins à charge ou à décharge sont entendus et le présumé auteur prend la parole le dernier.

28. Les consultations qui ont précédé l'adoption de la loi portant création de la Commission pour la Vérité et la réconciliation ont été pour le moins limitées. La mission tient à souligner que des consultations larges, globales et ouvertes à tous menées avec tous les secteurs, groupes, organisations de base, acteurs politiques et particuliers sont une condition préalable à la respectabilité et à la crédibilité de toute commission vérité et réconciliation, sans quoi ses conclusions n'ont guère de chances d'être acceptables par l'ensemble de la société. La mission est convaincue que les profondes suspicions et les doutes sérieux que nombre de ses interlocuteurs ont exprimés au sujet de la crédibilité de la Commission nationale pour la Vérité et la réconciliation et la recevabilité de ses conclusions tiennent pour une bonne part à l'absence de consultations transparentes et véritables et au fait que tous les membres de la Commission sont burundais.

29. Dans le souci de délimiter les compétences respectives de la Commission nationale pour la Vérité et la réconciliation et de la Commission d'enquête judiciaire internationale, l'Accord d'Arusha habilite la première à faire la lumière et à établir la vérité sur les actes de violence graves commis au cours des conflits cycliques qui ont endeuillé le Burundi. Il est toutefois précisé que la Commission *n'est pas compétente pour qualifier les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* (non souligné dans l'original).

30. De l'avis de la mission, la démarcation entre les deux commissions n'est pas claire. Elle estime également que si les crimes relevant de la compétence de la Commission pour la Vérité et la réconciliation étaient des « actes de violence graves commis au cours des conflits cycliques » et étaient de nature à « endeuiller » le Burundi, on peut difficilement soutenir qu'il ne s'agissait pas de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. De ce fait, malgré les limites imposées au pouvoir de la Commission pour la Vérité et la réconciliation de se prononcer sur les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, sa compétence *ratione temporis* et *ratione materiae*, de même que ses pouvoirs d'enquête, sont, tant sur le plan juridique que sur le plan pratique, identiques à ceux de la Commission d'enquête internationale.

31. Le fait que leurs mandats se recoupent largement et les difficultés pratiques liées à leur fonctionnement simultané ou consécutif, y compris en particulier le risque de conclusions contradictoires, ont conduit la mission à se demander s'il ne serait pas indiqué de combiner des éléments des deux commissions et de les remplacer par une seule commission de la vérité, à composition mixte.

VI. Incidences de l'« immunité provisoire », son champ d'application et sa validité juridique devant les commissions nationales et internationales et devant les tribunaux burundais

32. Des dispositions concernant l'amnistie apparaissent dans l'ensemble de l'Accord d'Arusha et de ses différents protocoles, le Protocole de Pretoria de 2003

sur le partage des pouvoirs politique, de défense et de sécurité au Burundi et la loi portant immunité provisoire de poursuites judiciaires en faveur des dirigeants politiques rentrant d'exil. Le paragraphe 2 c) de l'article 22 du Protocole II dispose que l'Assemblée nationale adopte « les textes législatifs nécessaires pour accorder […] l'immunité provisoire à l'égard de toute poursuite au titre de crime à mobile politique commis avant la signature de l'Accord ». En son article 26, paragraphe 1 l), le Protocole III dispose ce qui suit :

> « Une amnistie est accordée à tous les combattants des parties et mouvements politiques pour les crimes commis du fait de leur implication dans le conflit, *mais pas pour les actes de génocide, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité, ni pour leur participation à des coups d'État* » (non souligné dans l'original).

Le Protocole de Pretoria élargit le bénéfice de l'amnistie à tous les dirigeants et combattants du CNDD-FDD et aux forces de sécurité du Gouvernement burundais (art. 2). Bien que l'immunité soit qualifiée de « temporaire », sa durée n'est pas explicitement limitée.

33. L'amnistie accordée en vertu de la loi assurant une immunité provisoire aux dirigeants politiques rentrant d'exil est limitée dans le temps et quant à sa portée *ratione* personae et materiae. L'« immunité » de poursuites judiciaires concerne les crimes commis entre le 10 juillet 1962 et la promulgation de la loi. Ses « bénéficiaires » sont des dirigeants politiques ou membres des partis politiques signataires de l'Accord d'Arusha qui sont rentrés d'exil pour participer aux institutions de transition. Pendant la durée de sa validité, c'est-à-dire la durée du Gouvernement de transition, aucun dirigeant politique ne pouvait être arrêté, inculpé ou poursuivi pour crimes politiques commis pendant la période couverte par l'amnistie. Toutefois, après la période de transition, tous ces dirigeants et membres de partis politiques peuvent en théorie être poursuivis. La portée *ratione materiae* de l'« immunité provisoire » concerne les crimes à motivation politique – encore que ces crimes restent très mal définis – dont sont explicitement exclus les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

34. Si la validité de l'« immunité provisoire » au-delà de la période de transition reste à établir, pour les raisons évoquées plus loin, elle a peu de chances d'influer sur les affaires dont est saisie la Commission pour la Vérité et la réconciliation ou la Commission d'enquête judiciaire internationale, pas plus, au demeurant, que sur les procès devant les tribunaux nationaux.

35. Bien qu'en principe, les affaires dont est saisie une commission vérité et réconciliation, en tant que mécanisme d'établissement de la responsabilité non judiciaire ne doivent pas donner lieu à un appel à l'amnistie, la loi portant création de la Commission nationale pour la Vérité et la réconciliation dispose expressément que nul ne peut se prévaloir de sa fonction, de ses privilèges et immunités, de l'amnistie ou de la prescription ou de tout autre motif pour se soustraire à la compétence de la Commission.

36. De même, l'amnistie ne devrait pas empêcher une enquête devant la Commission d'enquête judiciaire internationale à cause de la portée *ratione materiae* limitée de l'amnistie, et du fondement juridique de la Commission. Étant donné qu'elle est limitée aux crimes à motivation politique, à l'exclusion des actes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, l'« immunité

provisoire » ne saurait empêcher des enquêtes sur un quelconque de ces crimes. De surcroît, si elle est créée par une résolution du Conseil de sécurité, la commission internationale serait un organe subsidiaire de l'ONU et serait donc à l'abri de toute mesure législative nationale, y compris en matière d'amnistie.

37. La question de la validité de l'immunité provisoire devant les tribunaux nationaux du Burundi est actuellement essentiellement théorique. Non seulement ils n'ont quasiment aucun moyen de poursuivre des crimes d'une telle complexité, mais aussi il n'est pas certain qu'ils soient compétents en vertu de la loi portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. En vertu de l'article 33 de cette loi, l'enquête et la qualification des actes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre commis depuis 1962 jusqu'à la promulgation de la loi seront confiées à la Commission d'enquête judiciaire internationale, le Tribunal international étant compétent pour poursuivre ces crimes. Si les tribunaux nationaux restent techniquement compétents, l'intention du législateur était manifestement de confier la poursuite des crimes anciens au Tribunal international[11].

VII. Réformes juridiques et moyens de l'appareil judiciaire burundais

A. Réformes juridiques

38. Conformément à son mandat, la mission a évalué les progrès accomplis dans l'application des réformes judiciaires prévues dans l'Accord d'Arusha et la capacité de l'appareil judiciaire burundais de juger de manière impartiale, juste et efficace les auteurs de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre.

39. Les réformes législatives, judiciaires et institutionnelles prévues dans l'Accord d'Arusha[12] sont notamment les suivantes :

a) La promulgation d'une législation contre le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité;

b) La création d'un observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité;

c) La réforme de l'appareil judiciaire à tous les niveaux, notamment en vue de la correction des déséquilibres ethniques et entre les sexes, là où ils existent;

d) La réforme du Conseil supérieur de la magistrature, de manière à assurer son indépendance et celle de l'appareil judiciaire;

---

[11] L'article 33 de la loi dispose ce qui suit :

« … l'enquête et la qualification des actes de génocide, des crimes de guerre et des autres crimes contre l'humanité commis au Burundi depuis le 1er juillet 1962 jusqu'à la promulgation de la présente loi seront confiées à la Commission d'enquête judiciaire internationale.

Au cas où le rapport de cette commission d'enquête judiciaire internationale établirait l'existence d'actes de génocide, de crimes de guerre et d'autres crimes contre l'humanité, le Gouvernement demandera, en plus de la compétence judiciaire nationale, au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, l'établissement d'un tribunal pénal international chargé de juger et punir les coupables. »

[12] Protocole I, art. 6 et 7 (par. 18) et Protocole II, art. 17.

e) La révision des lois, là où cela s'avère nécessaire (Code pénal, Code de procédure pénale, Code civil, etc.);

f) L'organisation d'un programme de formation judiciaire, notamment par la création d'une école nationale de la magistrature;

g) La promotion de l'équilibre entre hommes et femmes et de l'équilibre ethnique dans le secteur judiciaire burundais, entre autres à travers les recrutements et les nominations, la création d'établissements de formation à l'intention des agents du système judiciaire et l'amélioration du statut et de l'avancement interne des magistrats;

h) La prise de mesures pour décourager la corruption sous tous ses aspects, notamment en faisant appliquer tous les textes relatifs à la corruption, en mettant en place des organes de contrôle efficaces et en améliorant les conditions de travail dans le secteur judiciaire;

i) La dotation du secteur judiciaire des ressources nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions de manière impartiale et indépendante.

40. Il convient de mettre particulièrement en lumière la disposition du paragraphe 10 de l'article 17 du Protocole II qui encourage la coopération internationale afin d'améliorer et de réorganiser le système judiciaire : « Des juristes étrangers, dont d'anciens citoyens burundais résidant à l'étranger, seront invités à participer à la réforme du système judiciaire. Le Gouvernement de transition peut nommer ces personnes à des postes judiciaires afin d'instaurer la confiance dans le système judiciaire. » En recommandant la mise en place d'un mécanisme de mise en cause judiciaire afin de poursuivre les auteurs des crimes, la mission a noté que cette disposition indiquait que le Gouvernement était disposé à introduire des juristes étrangers dans son système judiciaire.

B. Application des réformes juridiques

41. Pour appliquer les réformes législatives prescrites par l'Accord d'Arusha, le Gouvernement burundais a promulgué plusieurs lois et notamment les suivantes :

a) **Loi n° 1/004 du 8 mai 2003 portant répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre**. Cette loi intègre dans la législation burundaise le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, mais confie la procédure de poursuite et de mise en jugement à la Commission d'enquête judiciaire internationale et au Tribunal international pour le Burundi, respectivement.

b) **Loi n° 1/014 du 22 septembre 2003 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de l'Observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre, des autres crimes contre l'humanité et de l'exclusion**. L'Observatoire national a été conçu comme un mécanisme d'alerte rapide et un organe de surveillance des situations qui risquent de conduire à la violence interethnique, afin d'empêcher la répétition d'actes de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, et de lutter contre l'impunité. Toutefois, les 45 membres de l'Observatoire n'ont toujours pas été nommés.

c) **Loi n° 1/015 du 22 septembre 2003 portant attribution de compétence répressive aux tribunaux de grande instance en matière criminelle**. Cette loi a

décentralisé la juridiction pénale des cours d'appel et a habilité les tribunaux de grande instance à connaître en première instance des crimes passibles de détention à perpétuité ou de peine capitale. La dévolution de la juridiction pénale des trois cours d'appel (siégeant à Bujumbura, Gitega et Ngozi) aux 17 tribunaux de grande instance a eu pour effet de réduire sensiblement le nombre d'affaires portées devant les cours d'appel et a introduit effectivement le droit de recours. Elle a également permis de corriger le déséquilibre ethnique dans les tribunaux de grande instance au moyen du recrutement et de l'avancement, comme prévu par l'Accord d'Arusha. À l'issue de la promulgation de cette loi, 70 juges hutus des tribunaux de résidence ont été promus aux tribunaux de grande instance.

d) **Loi n° 1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature**. La Constitution de transition prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature supervise l'administration de la justice, garantit l'indépendance de la magistrature et constitue la plus haute autorité disciplinaire. Toutefois, les 17 membres du Conseil n'ont toujours pas été nommés.

42. Les réformes juridiques ont été opérées de manière incomplète et avec retard. Dans leur majorité, les réformes judiciaires ont été considérées comme acquises dès l'adoption de la loi, sans guère de considération pour les modalités d'application. À bien des égards, la réforme a donc consisté en un procédure législative. Sauf dans le cas de la loi attribuant une compétence pénale aux tribunaux de grande instance et de l'avancement collectif de juges hutus qui en a résulté, il n'y a guère eu de réforme juridique ou institutionnelle effective. Les rares réformes qui ont été opérées n'ont eu qu'un effet limité sur la capacité du système judiciaire burundais et de l'administration de la justice d'engager des poursuites sans parti pris et en toute indépendance.

C. État de l'appareil judiciaire

43. Pour évaluer, encore que de manière incomplète, l'état du système judiciaire burundais et la capacité de l'administration de la justice d'instruire et de poursuivre les actes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, la mission s'est concentrée sur les indicateurs suivants : 1) existence de ressources (financières, matérielles et humaines); 2) l'état de la magistrature, son indépendance et composition ethnique, la compétence des juges et les conditions d'emploi; et 3) les moyens en matière d'enquête et de poursuite.

1. Ressources disponibles

44. Les ressources matérielles et logistiques du secteur de la justice sont pratiquement inexistantes et son infrastructure est minimale. Le palais de justice de Bujumbura dispose de deux prétoires, dont l'un sert à tour de rôle à la Cour d'appel et à la Cour suprême, et l'autre au tribunal de grande instance. Le matériel de bureau le plus élémentaire (papier, mobilier, machines à écrire, moyens de transport) fait défaut. Les lois sont publiées au *Bulletin officiel* avec beaucoup de retard et seulement en français (alors que le kirundi est de loin la langue la plus parlée au Burundi). Les textes en sont diffusés à un petit nombre d'exemplaires aux bibliothèques des divers tribunaux mais ils ne sont disponibles nulle part ailleurs dans le domaine public. Les jugements ne font l'objet d'aucune publication systématique : les deux dernières affaires publiées datent d'il y a huit ans.

2. État de la magistrature

45. Les ressources humaines font aussi défaut dans tout le système judiciaire, tant en nombre qu'en qualifications. L'insuffisance notoire des traitements est au cœur du problème dans la mesure où elle favorise la corruption. La modicité des rémunérations est aussi la raison de l'exode des cerveaux et du départ en masse des juges vers des carrières plus lucratives que la magistrature, notamment auprès d'organisations non gouvernementales, dans des institutions du système des Nations Unies et dans la pratique libérale.

46. Peu nombreux, mal rémunérés et insuffisamment formés, les magistrats sont d'autant plus dépourvus des qualifications juridiques voulues. En l'absence d'école nationale de la magistrature, le Haut Commissariat aux droits de l'homme au Burundi s'efforce depuis une dizaine d'années de renforcer le système judiciaire burundais en menant un programme d'assistance (qui consiste à déléguer des juristes internationaux pour appuyer les procureurs et les conseils de la défense burundais) et en organisant des séminaires et des stages de formation pour les membres de la police, les juges civils et militaires, les membres du parquet, le personnel du greffe et les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire.

47. Insuffisamment formé, surchargé de travail et dépourvu de ressources, le pouvoir judiciaire est aussi sujet à l'immixtion politique de l'exécutif et du législatif. En dépit des dispositions constitutionnelles qui garantissent l'indépendance de la magistrature, celle-ci est vue dans l'opinion publique comme partiale, porteuse de préjugés ethniques et cliente du pouvoir politique.

48. Le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire est exacerbé par le fait que la magistrature reste dominée par les Tutsis, alors que les juristes hutus ne représentent qu'une minorité négligeable. La mission constate cependant que des efforts sont en cours pour redresser ce déséquilibre ethnique. Les juges hutus sont actuellement en majorité dans les tribunaux de résidence (où aucun diplôme de droit n'est exigé). Avec la promotion de 70 magistrats des tribunaux de résidence aux tribunaux de grande instance, la composition ethnique du corps judiciaire de grande instance a changé. Mais il faudra encore plusieurs années pour former les juges nouvellement nommés. La Cour suprême et la Cour d'appel restent sous domination tutsie, tandis que quatre des sept juges de la nouvelle Cour constitutionnelle sont hutus[13]. La composition majoritairement tutsie de la magistrature burundaise, en particulier dans les instances supérieures, résulte pour partie d'un accès inégal aux études de droit. Mais elle est aussi due pour beaucoup au fait que les massacres de 1972 visaient en particulier de nombreux intellectuels, experts, étudiants, élèves du secondaire et membres de la profession juridique. Toute une génération de juristes hutus ayant été supprimée, les membres de la génération suivante étaient peu enclins à se lancer dans l'étude du droit.

49. Dans une administration judiciaire essentiellement faible et dysfonctionnelle, les responsables de massacres et d'autres violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire ne sont jamais poursuivis et, du fait de leur durée

---

[13] On a aussi tenté de redresser le déséquilibre entre les sexes. Du fait que les femmes entrent désormais plus volontiers dans la carrière juridique, elles sont représentées en plus grand nombre dans toutes les juridictions, y compris à la Cour d'appel, à la Cour suprême (où quatre des neuf juges sont des femmes) et à la Cour constitutionnelle (où deux des sept juges, dont le président, sont de sexe féminin).

excessive, les éventuelles poursuites pénales constitueraient une entorse flagrante aux droits élémentaires de l'accusé. À de nombreux égards, le système burundais dispense une « justice à deux vitesses ». Alors que nul n'a jamais été traduit en justice pour le massacre d'au moins 80 000 civils hutus en 1972, des arrestations massives de civils hutus ont été réalisées avec diligence au lendemain du coup d'état de 1993 et des massacres qui l'ont suivi.

3. Capacités en matière d'enquêtes et de poursuites

50. Les défectuosités qui caractérisent le pouvoir judiciaire sont endémiques dans tout le secteur de la justice, notamment au sein de la police judiciaire des parquets, responsable des enquêtes pénales. Le manque de ressources financières et humaines (la police judiciaire compte à peine 142 agents), de matériel de bureau, de moyens de transport et de logistique entrave gravement la conduite des enquêtes pénales – où la preuve est essentiellement testimoniale –, la comparution des témoins et l'exécution des jugements. De même que dans toutes les branches de l'administration de la justice, les officiers de police judiciaire manquent de qualifications et de formation.

51. Dans le cadre de son évaluation générale de l'administration de la justice, la mission a visité la prison centrale de Mpimba où elle a trouvé des locaux gravement surpeuplés et constaté la sévérité des conditions de détention. Avec 2 500 détenus pour une capacité maximale de 800, dont plus de 1 000 sont en détention préventive, cet établissement qui offre le plus haut niveau de sécurité au Burundi est dans l'impossibilité d'absorber de nouveaux pensionnaires.

52. Pour toutes ces raisons, l'administration burundaise de la justice ne jouit ni du respect ni de la confiance de la population. Beaucoup de Burundais ont perdu confiance dans le pouvoir judiciaire et dans ses capacités de rendre la justice et d'assurer l'élémentaire protection des administrés. La mission est convaincue que l'administration de la justice est dans l'incapacité de traiter des affaires complexes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre.

VIII. Recommandations

53. En examinant les modalités pour la création d'un mécanisme de recherche des responsabilités afin d'établir la vérité, d'enquêter sur les crimes et de traduire en justice leurs responsables, la mission a pris en compte l'Accord d'Arusha, les besoins et les attentes des Burundais, les capacités de l'administration burundaise de la justice, les principes et les pratiques établis des Nations Unies, ainsi que la valeur concrète et la viabilité de toute solution envisagée. Elle recommande donc une approche à deux étapes : la création d'un mécanisme non judiciaire de recherche des responsabilités sous forme d'une commission « vérité », et la mise en place d'un mécanisme judiciaire d'établissement des responsabilités, constitué par une chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais.

54. La mission reconnaît que le double mécanisme qu'elle propose s'écarte de la lettre – mais non de l'esprit – de l'Accord d'Arusha. En un même temps, elle est convaincue que l'établissement de deux commissions en parallèle, comme envisagé dans l'Accord d'Arusha, présenterait un risque quasiment certain de conflit de compétences, décisions contradictoires, gaspillage de ressources et surtout de marginalisation de la Commission nationale Vérité et réconciliation.

A. Une commission nationale « vérité » de composition mixte

55. Pour élaborer les modalités du mécanisme non judiciaire de recherche des responsabilités, la mission a tenu compte de la promulgation de la loi portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation et de la nécessité d'éviter que ne fonctionnent deux commissions quasiment identiques, l'une nationale, l'autre internationale. Elle a donc opté pour une commission « vérité » unique conjuguant les éventuels éléments constitutifs des deux autres concepts. La commission « vérité » dont la création est proposée aurait pour base une loi nationale découlant soit d'une modification de la loi actuelle soit de la promulgation d'un nouveau texte. En ce sens, la commission conserverait son caractère national, mais elle serait « mixte », c'est-à-dire formée de membres internationaux et de membres nationaux, les premiers étant majoritaires. La présence d'une forte composante internationale contribuerait à l'objectivité, à l'impartialité et à la crédibilité de la commission, tandis que la participation de Burundais au processus d'établissement de la vérité historique et de réconciliation nationale renforcerait la maîtrise nationale de la commission :

a) La commission « vérité » serait créée sur la base juridique d'une loi nationale et d'un accord entre les Nations Unies et le Gouvernement burundais. Le texte national définirait la compétence matérielle de la commission, ainsi que ses compétences *ratione temporis* et *ratione personae*, et il établirait ses pouvoirs et compétences dans ses rapports avec la chambre spéciale. L'accord entre les Nations Unies et le Gouvernement fixerait les termes et conditions de la coopération des Nations Unies à l'instauration et au fonctionnement de la commission. La loi serait incluse en annexe à l'accord, dont elle formerait partie intégrante;

b) En application de l'Accord d'Arusha, le mandat de la commission consisterait à établir les faits et à déterminer les causes et la nature du conflit au Burundi, à qualifier les crimes commis depuis l'accession à l'indépendance en 1962 et à établir l'identité des coupables des actes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre commis au cours des divers cycles du conflit;

c) En proposant une commission à composition mixte internationale et nationale, la mission est parfaitement consciente de la profonde fracture ethnique qui divise la société burundaise et de la défiance mutuelle qui règne entre les deux groupes ethniques. Il serait judicieux de veiller en particulier à ce que les membres burundais qui seront choisis soient connus pour leur intégrité, leur objectivité et leur impartialité et reconnus dans le pays comme transcendant la fracture ethnique;

d) Les rapports entre la commission « vérité » et la chambre spéciale burundaise dépendraient de la chronologie de leur création, les modalités de leur coopération étant fixées dans leur texte constitutif respectif. On peut cependant prévoir que la commission « vérité » serait la première établie du fait de la modicité de ses besoins en ressources humaines et financières. La mise en place rapide de la commission garantirait que le procureur de la chambre spéciale pourrait exploiter les résultats des enquêtes réalisées par la commission, une fois que celle-ci serait créée. Il est cependant fort probable que les deux mécanismes fonctionneront simultanément, au moins pendant un certain temps;

e) Dans la mesure où elles fonctionneront simultanément, leurs modalités de coopération pourraient habiliter la commission à renvoyer certaines affaires à la chambre spéciale et prévoir la mise en commun d'informations, d'éléments de

preuve et, au besoin, de services, de connaissances et d'expertises. La mission rappelle que, dans le cas de la Sierra Leone et du Timor-Leste, le fonctionnement simultané d'une commission vérité et réconciliation et d'un tribunal national ou international a aussi exigé une réflexion sur les rapports entre les deux mécanismes, respectivement judiciaire et non judiciaire, parrainés par les Nations Unies pour établir les responsabilités.

56. Sur la base de l'expérience passée, en particulier la Commission Vérité et réconciliation mise en place avec l'aide des Nations Unies en Sierra Leone, la mission recommande de simplifier comme suit la structure et la composition de la commission « vérité » pour le Burundi afin de faciliter le calcul de ses besoins en matière de logistique et de personnel :

a) La mission juge excessivement pesant l'effectif de 25 membres tel que celui qui a été proposé dans le cas de la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation. Elle recommande plutôt que la commission « vérité » envisagée soit formée de cinq membres, dont trois internationaux et deux nationaux;

b) L'administration de la commission et de son personnel d'appui et d'exécution devrait être confiée à un secrétaire exécutif;

c) Les activités essentielles de la commission seraient confiées à deux services : un service des enquêtes, chargé d'enquêter sur les crimes et d'en identifier les responsables; et un service des études chargé d'établir les causes et les faits du conflit et la nature des crimes commis pendant les différents cycles de violence. Ces deux services seraient également de composition mixte avec une forte composante internationale. Ils comprendraient respectivement et selon les besoins des enquêteurs, des spécialistes de la police scientifique, des historiens et des politicologues. L'action de la commission « vérité » ne constituerait pas une enquête pénale ou judiciaire, mais ses enquêteurs devraient respecter intégralement les droits des témoins et la régularité de la procédure légale;

d) La commission établirait son bureau central à Bujumbura et créerait un certain nombre de bureaux régionaux dans tout le pays. Elle serait dotée de meubles et de matériel de bureau, ainsi que des fournitures et services nécessaires à son fonctionnement, et de moyens de transport et de communication;

e) Le Gouvernement burundais est responsable, en droit international, de la sûreté et de la sécurité du personnel des Nations Unies et des autres membres du personnel international de la commission. Bien qu'il ait exprimé la volonté de s'acquitter de ses obligations internationales, le Gouvernement ne dispose que d'une capacité restreinte en la matière. La commission constituerait donc son propre bureau de la sécurité pour assurer la protection de son personnel, de son matériel et de ses installations, en liaison avec les autorités locales et avec le Gouvernement. Les mesures de sécurité devront être définies avec plus de précision lors de la création de la commission, mais on envisage d'ores et déjà que la sécurité intérieure des locaux de la commission pourrait être assurée par des gardes qui seraient soit engagés par la commission soit fournis à la commission, tandis que la sécurité extérieure incomberait au Gouvernement. Un groupe de protection serait affecté aux membres de la commission, tandis que les enquêteurs seraient escortés lors de leurs déplacements en mission dans tout le pays. La protection des témoins devrait également être assurée en tant que de besoin. Selon la date à laquelle la commission et la chambre spéciale seront constituées, on pourrait envisager d'étendre le mandat

de l'Opération des Nations Unies au Burundi afin de lui confier la sécurité de ces deux nouveaux organismes;

f) Un budget estimatif des dépenses serait élaboré lors de la création de la commission « vérité », mais la mission note d'ores et déjà que le coût financier d'une structure analogue pour la Commission Vérité et réconciliation de la Sierra Leone s'élevait à 6 millions de dollars.

B. Une chambre spéciale de l'appareil judiciaire burundais

57. S'agissant du futur mécanisme pour la recherche des responsabilités, la mission a examiné l'exemple des divers tribunaux créés par l'ONU ou avec son aide, notamment leur statut juridique, leurs moyens de financement, leur efficacité, leur rendement et leur legs à la postérité, à la lumière de l'expérience acquise au cours de la dernière décennie pendant laquelle les Nations Unies se sont consacrées à promouvoir la justice et l'état de droit.

58. Les deux tribunaux internationaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, premières juridictions pénales internationales jamais créées par le Conseil de sécurité aux termes du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, sont des organes subsidiaires du Conseil de sécurité et leur financement provient intégralement de contributions statutaires. Le montant de leur budget de fonctionnement depuis qu'ils ont été créés en 1993 et 1994, la durée des procès et leur situation géographique (à l'extérieur des pays où les crimes ont été commis) sont au nombre des facteurs qui ont amené la mission à ne pas recommander de constituer un tribunal international ad hoc pour le Burundi.

59. Le cas du Tribunal spécial pour la Sierra Leone – instance internationale créée d'un commun accord par les Nations Unies et le Gouvernement sierra-léonais et initialement financé par des contributions volontaires – est différent. Contrairement aux tribunaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone est situé dans le pays où les crimes ont été commis mais il ne fait pas partie de l'appareil judiciaire sierra-léonais. Ses besoins de financement ne pouvant être intégralement satisfaits pendant sa deuxième année de fonctionnement, la différence a été fournie sous forme d'une modique subvention approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 58/284 du 8 avril 2004.

60. En recommandant qu'une chambre spéciale soit créée au sein du système judiciaire sierra-léonais, la mission a pris exemple sur la Chambre des crimes de guerre de la Cour de Bosnie-Herzégovine, qui est en cours de création. Elle a ainsi opté en faveur d'un mécanisme judiciaire pour l'établissement des responsabilités qui soit non seulement situé dans le pays mais aussi intégré à l'appareil judiciaire burundais, afin de renforcer les ressources matérielles et humaines du système en lui léguant un effectif de juges, de procureurs et de défenseurs qualifiés et un greffe expérimenté.

61. La chambre spéciale intégrée au pouvoir judiciaire burundais aurait compétence pour poursuivre ceux qui sont responsables au premier chef d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre commis au Burundi. Sa compétence *ratione temporis*, limitée à des phases précises du conflit, comprendrait au minimum la période allant du début de 1972 à la fin de 1993.

62. La chambre spéciale serait créée en droit burundais, lequel régirait son fonctionnement et serait amendé en tant que de besoin pour garantir à l'accusé un

procès équitable et l'application d'une procédure régulière. Cependant, pour que les Nations Unies puissent collaborer à la création de la chambre spéciale, son texte constitutif devra exclure l'imposition de la peine de mort et déclarer que toute amnistie qui aurait pu être accordée à l'égard d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre sera nulle et non avenue devant la chambre.

63. Les termes et conditions de la collaboration des Nations Unies à la création et au fonctionnement de la chambre spéciale seraient fixés dans un accord conclu entre les Nations Unies et le Gouvernement, le texte de la loi portant création de la chambre y étant reproduit en annexe.

64. La chambre spéciale serait constituée par un ou plusieurs collèges de trois juges siégeant en première instance et par un collège d'appel de cinq juges.

65. La chambre spéciale aurait une composition mixte comprenant une majorité de juges internationaux, un procureur international et un greffier. Le bureau du procureur et le greffe comprendraient un important élément international.

66. Compte tenu de l'infrastructure dont dispose le palais de justice de Bujumbura, le Gouvernement devra fournir des locaux additionnels qui seront rénovés en tant que de besoin par la chambre spéciale.

C. Mécanisme de financement

67. La commission « vérité » et la chambre spéciale seront des entités de droit burundais. N'étant pas des organes de l'ONU, elles ne devraient normalement pas être financés par des contributions obligatoires. Mais dans la situation burundaise, la création d'un mécanisme pour la recherche des responsabilités devra être financée intégralement par des apports internationaux, soit sous forme de contributions volontaires soit, ne serait-ce qu'en partie, par des contributions obligatoires. Même s'il est trop tôt pour estimer les besoins de financement et autres de la commission « vérité » et de la chambre spéciale, la mission souligne que la décision de créer l'un ou l'autre de ces mécanismes – ou les deux – devrait tenir pleinement compte des coûts financiers encourus et de la nécessité de garantir leur viabilité et leur durabilité. À cet égard, la mission souhaite évoquer à nouveau l'appel lancé par le Secrétaire général dans son rapport du 23 août 2004 sur le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit :

> Il importe donc que tout futur mécanisme financier assure de manière continue une source de financement suffisante pour nommer des magistrats et des fonctionnaires, passer des contrats de services, acheter du matériel et financer les enquêtes, les poursuites et les procès, et ce, dans les meilleurs délais. C'est pourquoi il reste nécessaire dans de pareils cas de recourir à des contributions obligatoires. Le bon fonctionnement d'organes judiciaires ne peut dépendre entièrement de financements volontaires aléatoires (S/2004/616, par. 43).

IX. Observations

68. Ayant reçu mandat de déterminer, à la demande du Gouvernement burundais, s'il serait judicieux, et possible, de créer une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi, la mission est convaincue qu'il est nécessaire de

créer une commission, mais pas nécessairement dans la forme et avec les modalités envisagées. Dans l'esprit d'une « approche globale » intégrée du rétablissement de l'état de droit et de la justice dans un Burundi sortant du conflit, la mission propose que soit créé un mécanisme pour la recherche de la vérité chargé d'élucider les faits avec objectivité, impartialité et crédibilité, et que soit constituée une chambre spéciale intégrée à l'appareil judiciaire burundais afin de renforcer les capacités du système et de lui léguer la tradition des normes internationales de la justice ainsi qu'une génération de juges, de procureurs et de défenseurs qualifiés et un greffe expérimenté. La création de ce double mécanisme pour la recherche des responsabilités devrait donc s'inscrire dans le contexte général de la réforme globale de la justice et du renforcement des capacités au Burundi et procéder en complément de toute autre initiative analogue en matière de justice et d'état de droit.

69. La présence de l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) offre aux Nations Unies l'occasion unique de s'employer à rétablir la paix, à contribuer à la réconciliation nationale et à assurer que justice soit faite. Dans un tel contexte, tant l'ONUB que le Haut Commissariat aux droits de l'homme devraient s'employer, dans le cadre de leur mandat respectif aux termes de la résolution 1545 (2004) du Conseil de sécurité, à créer et à faire fonctionner la commission internationale pour la vérité et à renforcer les capacités du secteur judiciaire burundais.

70. Le Conseil de sécurité a réaffirmé à plusieurs reprises qu'il importe au plus haut point que les parties burundaises s'attaquent elles-mêmes à l'impunité et à ses conséquences désastreuses. À plusieurs occasions, le Conseil a rappelé que la communauté internationale était prête et résolue à appuyer les efforts visant à renforcer la capacité du Burundi de promouvoir le respect des droits de l'homme et l'état de droit et de mettre fin à l'impunité (S/PRST/2003/4). Le Rapport de la mission du Conseil de sécurité en Afrique centrale en juin 2003 recommande que le Conseil de sécurité aide le Burundi à mettre fin à l'impunité et qu'il examine attentivement la demande du Gouvernement concernant la création d'une commission judiciaire internationale d'enquête, qui est prévue dans l'Accord d'Arusha (S/2003/653, par. 44).

71. En recommandant la conclusion d'un accord entre les Nations Unies et le Gouvernement burundais sur les conditions de la collaboration de l'ONU à la création et au fonctionnement des deux mécanismes de recherche des responsabilités, la mission cherche à garantir que les obligations du Gouvernement en la matière – notamment l'obligation de déférer les accusés à la demande de la chambre spéciale – soient consacrées par un engagement international, et à éprouver la volonté politique des autorités burundaises de mettre fin à l'impunité et de traduire les responsables en justice.

72. À la lumière des déclarations du Conseil de sécurité, la mission est d'avis que les Nations Unies ne sauraient se contenter de créer des commissions d'enquête pour ne tenir ensuite aucun compte de leurs recommandations, sans compromettre gravement la crédibilité de l'ONU lorsqu'elle cherche à promouvoir la justice et l'état de droit. La mission estime donc qu'il est maintenant nécessaire d'adopter une approche globale pour la recherche de la vérité et le rétablissement de la justice au Burundi.

73. À la différence de l'Accord d'Arusha, qui prévoit deux pistes parallèles, l'une nationale et l'autre internationale, la mission propose un effort de coopération auquel la communauté internationale prêterait son concours, le Gouvernement

burundais étant responsable à terme de mettre fin à l'impunité et de rétablir l'état de droit.

74. Le présent rapport, soumis en réponse à l'invitation du Conseil de déterminer s'il serait judicieux, et possible, de créer une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi, est le premier d'un processus en deux étapes pour la création de mécanismes, respectivement judiciaire et non judiciaire, pour la recherche des responsabilités au Burundi. Si le Conseil en convient ainsi, il devrait inviter le Secrétaire général à engager des négociations avec le Gouvernement burundais pour la mise en œuvre pratique de la proposition tendant à créer la commission « vérité » et la chambre spéciale.

75. À la deuxième étape, et parallèlement aux négociations avec le Gouvernement, de vastes concertations, authentiques et transparentes, seront menées avec de nombreux acteurs nationaux et avec la société civile en général, afin de garantir, dans le cadre légal général convenu par les Nations Unies et par le Gouvernement aux fins de la création de mécanismes judiciaires et non judiciaires pour la recherche des responsabilités, que les vues et les vœux du peuple burundais seront dûment pris en compte.